

HELEN O'NIONS: ASYLUM – A RIGHT DENIED. A CRITICAL ANALYSIS OF EUROPEAN ASYLUM POLICY (FARNHAM: ASHGATE 2014) 270.

1. A 2015-ös év egyértelműen fontos vízválasztónak bizonyult a nemzetközi menekültjog történetében. Bár sok jelentős menekülthullám¹ zajlott le a milliós tömegeket megmozgató második világháborúra tekintettel létrehozott, menekültekre vonat-

¹ Csak példaként felhozva: 1956-os magyar menekültek, vietnámi „csónakos” menekültek a '70-es évek végétől, a Castro-rezsim elől menekülő kubaiak, délszláv válság menekültjei.

kozó genfi egyezmény 1951-es megkötése óta, a 2015-ös európai menekültválság² hatásai mégis mélyrehatóbbak lehetnek. A menekültkérdés számos fejlett országban (nemcsak Európában) komoly társadalmi és politikai kérdéssé vált, nem egy országban pedig egyenesen az első számú kérdéssé.

A válság kapcsán olyan kérdések vetődtek fel a szélesebb közvélemény számára, mint az államok globális felelősségvállalása, a genfi jogon alapuló menedékjog újraértékelése, vagy a gazdasági bevándorló és a menekült elhatárolása. E problémákra természetesen vannak jogi válaszok, azonban ezek csupán korlátozottan egyeznek meg a fejlett országok (ahova a menedékkérők túlnyomó többsége nem jut el) társadalmi és politikai akaratával.

A menekültkérdés megoldatlan problémája továbbra is a humanitárius elvek és az államérdek között feszülő ellentét, vagyis az a kérdés, hogy mennyiben helyezheti egy állam előre saját állampolgárai érdekeit más emberi lények érdekeinél. Ez tükröződik az európai menekültjog fejlődésében is, amelyet O'Nions³ a kezdetektől 2014-ig, vagyis a válság kezdetéig tár fel *Asylum – A Right Denied* című könyvében.

Ahogy az a cím is sugallja, a szerző kritikusan áll az európai menekültjog vívmányaihoz. A recenzióban legfontosabb megállapításait én is igyekszem kritikusan megvizsgálni.

2. O'Nions könyve a nemzetközi menekültjog fő elméleti vitájának ismertetésével kezdődik, vagyis a nyitott határok problematikájával. A sokak által képviselt (a szerző Carenst, Harrist és Benhabibot idézi) nyitott határok eszméje a liberalizmus szellemében megkérdőjelezi az egyének állampolgárságon alapuló megkülönböztetését, beleértve a világban való mozgásuk és letelepedésük korlátozását. E felfogásból kiindulva a szerzők kiállnak a menekültek jogainak következetes biztosítása mellett, ami ráadásul az államok nemzetközi jogban rögzített kötelezettsége is. Az állami gyakorlat azonban igyekszik különböző, elsősorban adminisztratív eszközökkel korlátozni ezt az univerzális, minden embert megillető jogot.

O'Nions a nyitott határokkal szemben Walzer érvelését mutatja be (12. o.). Walzer a határok szükségessége mellett érvel, mert csak így maradhat fenn a kultúrák változatossága és a nemzeti identitás, melyek szintén a liberalizmus által védett értékek. Az államok partikuláris érdekeket és normákat képviselnek, a korlátlan migráció azonban ezeket veszélyeztetheti, és így intoleranciát, kevesebb biztonságot eredményezhet. A szerző meg is állapítja, hogy Walzer érvelésére hivatkozva a fejlett államok többsége korlátozza a bevándorlást, gyakran azt a közvélemény számára össze is mossa a menekültügygel. A nyugati társadalmakban csökken a befogadási kedv, mivel egyre többen azt gondolják, hogy a bevándorlók nem képesek integrálódni és elveszik az állampolgárok munkáját.⁴ A menedékkérők szimbólumá-

² A válság pontos elnevezése még nem eldöntött, mivel mind a migránsválság, mind a menekültválság elnevezést is alkalmaznak rá.

³ Helen O'Nions a Nottingham Law School oktatója, szakterülete a menekültjog (különösen az európai), valamint a romák jogvédelmének problémái. Utóbbi volt témája 2000-ben megvédett PhD-dolgozatának.

⁴ A szerző itt Gordon Brown hírhedt *British jobs for British workers* szlogenjét említi példaként.

vá a társadalomban pedig a fiatal, egyedülálló férfi vált, akit az átlagember a legkevésbé tart valóban fenyegetettnak.

Az eldöntetlen vitában nyilván nem lehet a recenzió kereteiben igazságot hirdetni. A szerző is elismeri, hogy az államoknak joguk van határaik ellenőrzésére, de ez a humanitárius és morális elvek feláldozásával jár. Nyilvánvaló, hogy a minden nemzetközi védelemre szoruló egyén befogadása a fejlett, demokratikus államok részéről ugyanolyan utópisztikus felvetés, mint a világbéke azonnali megteremtése, vagy a harmadik világ problémáinak gyors megoldása. Mégis a kérdést legjobban az O'Nions által idézett Legomsky kijelentésével célszerű zárni: a 21. század polgárjogi kérdése a bevándorlás lesz.

3. A menekültjog legfontosabb jogforrása a mai napig az 1951. évi menekültek helyzetére vonatkozó genfi egyezmény, mely az európai menekültjog fundamentuma is. Bár voltak korábbi menekültügyi egyezmények és az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata is rögzítette a menedékhez való jogot, a hatályba lépett genfi egyezmény egyértelmű nemzetközi jogi kötelezettségeket hozott létre, és ehhez napjainkig a világ országainak többsége csatlakozott.

Habár az egyezmény nagyon magas szintű védelmet biztosít a politikai, nemzeti, vallási, faji, vagy „osztálybeli” hovatartozás miatt üldözött személyek számára, a tagállamok a dokumentum megszövegezésekor igyekeztek az államok kötelezettségeit korlátozni, kivédve a menekülthullámok előre nem látható, biztonságukra komolyabb veszélyt jelentő hatásait.⁵ Emiatt a menedékkérőknek az egyezmény szerint csak a menedék kérelmezéséhez és élvezéséhez van joguk, az államok területére való belépéshez nincsen. A szakértők megosztottak abban, hogy az egyezmény 33. cikke által meghatározott visszaküldés tilalma vonatkozik-e a határra érkező, de az állam területére még be nem lépő menedékkérőkre is.⁶

Miután azonban egy személy benyújtotta menedékkérelmét, szinte az állampolgárokéval megegyező jogokra tesz szert, beleértve az állam munkapiacához, egészségügyéhez, oktatásához és szociális ellátórendszeréhez való hozzáférést. A menekültstátusz pozitív elbírálása után ezek az előre megelőlegezett jogok lehetővé teszik a menekült teljes integrálódását a befogadó államba.

A genfi egyezményt a legtöbben a nemzetközi szokásjog részének tartják, amelynek legfontosabb rendelkezéseit (mindenekelőtt a *ius cogens*-nek vélt visszaküldés tilalmát) az államoknak be kell tartaniuk (44. o.). O'Nions azonban Hathaway megállapításait felhasználva kétségbe vonja ezt. Hathaway szerint hiányzik az *opinio iuris* az államok jelentős részéről a szerződésben foglaltak teljesítésére, így nem-hogy *ius cogens* normáról, de szokásjogról sem lehet beszélni.

⁵ Az általános vélekedés a szerződés megszövegezésekor a menekültprobléma fokozatos eltűnése volt. Az egyezmény eredetileg csak az 1951 előtti menekültekre (a második világháború menekültjeire) vonatkozott, opcionális földrajzi megkötéssel (Európa). Az időbeli korlátot csak az 1967-es New York-i Jegyzőkönyv törölte el, amit a genfi egyezményhez csatlakozók túlnyomó többsége ratifikált.

⁶ A kiterjesztett értelmezés legfontosabb érve az egyezmény angol nyelvű szövegében is használt francia *non-refoulement* kifejezés. A francia *refouler* ige ugyanis alkalmazható a határról való visszafordítás cselekedetének jelentésében is.

Tény, hogy a világ számos országa – legyen akár az egyezmény részese is – a gyakorlatban nem biztosítja a menedékkérők alapvető jogait, számos esetben a biztos üldöztetésbe kényszerítve őket vissza.⁷ Azonban, ha következetesen minden hasonlóan megsértett nemzetközi jogi normának kétségbe vonnánk univerzális jellegét, nem igazán lehetne szokásjogról, és még inkább nem *ius cogens* normákról beszélni. Bár több millió rabszolga él a világban, az állami erőszak és az azzal való fenyegetés ma is elterjedt, *ius cogens* tilalmukat mégis kevesen vonják kétségbe.⁸

O'Nions jogosan elégedetlen a menekültjog érvényesülésének korlátozott elterjedtségével a világban. Ugyanakkor nem értékeli megfelelően az elért eredményeit sem. A genfi egyezmény az elmúlt hatvan évben millióknak tette lehetővé egy új élet kezdetét egy másik országban és általánosságban csökkentette a hontalanok, és más periférián élők kizsákmányoltságát. Napjainkban a legtöbb menedékkérő számíthat a jogaik egy minimális szinten történő biztosítására. A védelem legmagasabb szintjének nyújtására azonban csak a legfejlettebb államok törekedhetnek, mint például az Európai Unió tagállamai.

4. A menekültkérdés Nyugat-Európában a hidegháború végéig lényegében szimbolikus jellegű maradt. Leszámítva néhány jelentősebb menekülthullámot (magyar, csehszlovák), a genfi egyezményt ratifikáló európai államoknak igen kevés személynek kellett menedéket biztosítaniuk, így az elhanyagolható gazdasági és társadalmi terhek nem indokolták jelentősebb menekültügyi rendszerek kiépítését.⁹

Az Európai Uniót létrehozó maastrichti szerződés tért ki először a menekültügyre, lehetővé téve a szerződés harmadik pillérének keretében a kormányközi együttműködést. A közös belső piac létrejötte, a schengeni övezet megvalósulása és a menedékkérők megugró száma (délszláv válság, harmadik világbeli menedékkérők megjelenése) együttesen készítette az uniós tagállamokat a Közös Európai Menekültügyi Rendszer (CEAS) létrehozására, melynek jogi hátterét az amszterdami szerződést követően már többségi döntéshozatallal lehetett létrehozni. A rendszer célja egy olyan egységes térség kialakítása volt, ahol a nemzetközi védelmet kérők egyforma feltételek mellett, egyforma eljárás keretében, azonos védelmet kapnak az EU valamennyi országában.

A menekültügy ugyanakkor a szabadság, biztonság és jog térségének részeként megosztott hatáskör lett. Közösségi szinten lényegében csak a jogi keretek és néhány kiegészítő szereppel bíró intézmény (Európai Menekültügyi Alap, Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal) jött létre, azonban az érdemi végrehajtás továbbra is a tagállamok szintjén maradt.

A rendszert emiatt duális fragmentáltság jellemzi (75. o.). A tagállamok továbbra is maguk akarják alakítani bevándorlási és menekültpolitikájukat, de eközben alá kell vetniük magukat az uniós jogszabályoknak. A tagállamok menekültügyi

⁷ Pl. a Kínai Népköztársaság ratifikálta a genfi egyezményt, mégis gyakran visszaküldi hazájukba az észak-koreai menekülteket, akikre munkatáborok vagy akár halál is várhat.

⁸ James C. HATHAWAY: *The Rights of Refugees under International Law* (Cambridge: Cambridge University Press 2005) 31–41.

⁹ A vasfüggöny mögül disszidálók többsége rendkívül gyorsan integrálható volt a befogadó állam társadalmába.

mozgásterét az emberi jogok nagyon magas szintű európai védelme is tovább korlátozza. A strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) joggyakorlata lépésről lépésre bővítette a menedékkérőkre vonatkozó humanitárius minimumkövetelményeket és tágította ki az államok felelősségének határait. Az EJEB mellett az Európai Unió Bírósága joghatósággal rendelkezik a tagállamok felett menekültügyben, különösen az Alapjogi Charta a Lisszaboni Szerződéssel együtt történő érvénybe lépése óta.

A strasbourgi bíróság számos ügyben (*T.I., M.S.S., Abu-Qatada*) értelmezte már rendkívül szigorúan a visszaküldés tilalmát. Legutóbb a 2012-es *Hirsi Jamaa*-ügyben¹⁰ mondta ki az EJEB, hogy semmilyen esetben¹¹ sem lehet visszaküldeni menedékkérőket olyan országokba, ahol kínzás és embertelen bánásmód veszélyének vannak kitéve, mivel az sértené az Emberi Jogok Európai Egyezményének 3. cikkében foglaltakat. A visszaküldés tilalmába az indirekt visszaküldés is beletartozik. Ez azt jelenti, hogy egy menedékkérőt olyan egyébként biztonságosnak minősülő államba sem lehet visszaküldeni, ahonnan lehetséges egy nem biztonságos országba való továbbküldése, vagyis az ún. láncvisszaküldés.

Az említett ítélet az államok közvetlen felelősségét is rendkívül szigorúan értelmezte. A Bíróság megállapította, hogy az állam joghatósága területén kívül is fennáll, ha ügynökeink keresztül is jár el.¹²

Az európai bíróságok ítéleteinek jelentősége szembetűnővé válik, mikor O'Nions az európai és az ausztrál menekültpolitikát állítja szembe egymással (28. o.). Az ausztrál kormány 2001-ben indította el a kisebb módosításokkal napjainkban is érvényben lévő, *Pacific Solution* néven ismert menekültpolitikáját. A politika lényege, hogy az Ausztráliába tengeren tartó irreguláris migránsokat (jövőbeni menedékkérőket) még a nyílt tengeren feltartóztatják ausztrál egységek és más államokba (például Nauru) szállítják őket, ahol menedéket kérhetnek. A gyakorlat – bár több esetben az Ausztrál Legfelsőbb Bíróság is törvénytelennek ítélte – lényegében változatlan maradt.

O'Nions elismeri, hogy az európai szttenderdek jóval magasabbak a világ számos fejlett országában levőknél, ráadásul léteznek az államokat ellenőrző és szankcionáló regionális jogi rezsimek is. A komoly problémát abban látja, hogy Európában a menekültek jogainak biztosítása nagyrészt esetleges.

Mind az uniós jogszabályok, mind a tagállamok belső joga elvben a menekültek magas szintű védelmét követeli meg. A gyakorlatban azonban az európai államok igyekeznek elzárni minden legális csatornát a menedékkérők előtt, ezzel a veszélyes, embercsempészek által szervezett illegális útvonalakra kényszerítve őket. A tagállamok és az Európai Unió menekültpolitikáját egyre inkább a határok védelme és a menedékkérők elrettentése uralja. A legújabbban létrehozott uniós

¹⁰ *Hirsi Jamaa and Others v. Italy* [GC], no. 27765/09, ECHR 2012-II.

¹¹ A genfi egyezmény engedélyezi a visszaküldést, ha a menedékkérőt súlyos, nem politikai bűncselekményért ítélték el vagy veszélyt jelent az ország lakosságára nézve.

¹² A *Hirsi Jamaa*-ügy tényállása: 2009-ben eritreai és szomáliai irreguláris migránsokat 35 tengeri mérföldre az olasz partoktól olasz-libiai egységek közösen, egy olasz-libiai bilaterális egyezmény alapján visszaszállítottak Tripoliba, nem adva lehetőséget a menedékkérelmre.

menekültügyi eszközök, mint a tengeri határok védelmét segítő FRONTEX, vagy a menedékkérők ujjlenyomatait tároló EURODAC elsődleges célja az illegális bevándorlás megállítása, nem a védelemre szorulóknak segítése (194. o.).

O'Nions érvelésének fő gyengesége, hogy szinte tökéletes humanitárius megoldást vár el az európai államoktól menekültügyben. Nyilvánvaló, hogy feszültség áll fent az emberi jogok európai védelmének magas szintje és az irreguláris migráció elleni fellépés között. Az európai államok számos *no-entry* politikával próbálják elérni, hogy minél kevesebb potenciális menedékkérő érkezzen hozzájuk, akik egy jelentős része¹³ valójában nem szorul védelemre.

A 2015-ös menekültválság eseményei is megmutatták, hogy az egész világon egyedülállóan magas színvonalú európai menekültvédelem a Föld szinte minden pontjáról vonzza azokat, akik képesek az EU határáig eljutni és esélyük van a menekültstátusz megszerzésére. A problémára a választ sokan¹⁴ a genfi menekültjog felülvizsgálatában és a menekültválságok regionális alapon való megoldásában látják.

O'Nions helyesen állapítja meg, hogy a genfi egyezmény tartalmához ragaszkodni kell, mert nélküle az államok még kevesebb kötelezettséget vállalnának a menekültekért (196. o.). A globális menekültkérdés legegyszerűbb megoldása egyértelműen a globális szintű felelősségvállalás lenne, azonban a legtöbb állam ebben csak szimbolikus mértékben hajlandó részt venni. A felelősségvállalás megosztásának problémája okozza az uniós menekültpolitika legegyszerűbb működési zavarait is.

5. Bár a mű még a jelenleg folyó menekültválság kiteljesedése előtt kiadásra került, lényegében felismeri az európai menekültpolitika és a CEAS összes rendszerszintű hibáját és azok következményeit is.

O'Nions a Közös Európai Menekültügyi Rendszert a ló elé fogott kocsi hasonlatával írja le. Az uniós jogszabályok egy egységes térséget feltételeznek, ahol a menedékkérők egyforma feltételek mellett számíthatnak kérelmük ugyanazon ismérék szerinti elbírálására. Ezen egységes térség megvalósítása azonban az uniós tagállamokra van bízva, amelyek az előírt jogszabályokat saját megfontolásaik szerint hajtják végre.

A menekültekre vonatkozó három legfontosabb irányelvet (befogadási, eljárási, kvalifikációs) az uniós jogalkotók igyekeztek a strasbourgi esetjognak megfelelően, a lehető legmagasabb sztenderdeknek megfelelően alakítani, a tagállamok szabadsága azonban továbbra is jelentős maradt. A menedékkérők indokolt őrizetbe vétele különböző tagállamokban eltérő ideig tart, ugyanígy kérelmük elbírálása, és a munkaerőpiachoz való hozzáférésük is. A tagállamok azt is maguk állapíthatják meg, hogy mely országokat tartanak biztonságosnak, ahová a menedékkérők visszaküldhetők, mert nincsenek üldöztetés veszélyének kitéve.

A CEAS másik, az előbbiekkal összefüggő problémája a tagállamok eltérő terheltsége. 2015-ig lényegében néhány dél-európai államba, mindenekelőtt Olaszországba és Görögországba érkezett a menedékkérők túlnyomó többsé-

¹³ O'Nions 2011 első negyedéves adatait közli. Ekkor Norvégiában a menedékkérők 31%-át, Hollandiában 4,7%-át, Görögországban 1,5%-át ismerték el menekültként.

¹⁴ A szerző Tony Blair 2003-as tervét ismerteti részletesebben.

ge. A dublini rendelet szerint az első uniós állam feladata a kérelmek elbírálása és pozitív döntés után a menekültstátusszal járó kötelezettségek teljesítése. E terhek a 2011-es Arab Tavaszt követően (a libiai anarchia és a szíriai polgárháború következtében) jelentősen megnöttek, melyek vállalására a gazdasági nehézségekkel küzdő államok nem voltak képesek és hajlandók. A görög menekültügy oly mértékben vált működésképtelenné, hogy az EJEB 2011-ben az *M.S.S.*-ügyben¹⁵ kimondta, hogy Görögországba nem lehet egy afgán menedékkérőt visszaküldeni, mert embertelen bánásmód kockázatának lenne kitéve.

A dublini rendszerbe kódolt egyensúlytalanságokat a CEAS elveinek kellene kiegyensúlyoznia. Ezek a szolidaritás és a felelősség megosztása, amelyek azonban csak korlátozott mértékben működnek. Ezen elvek szerint a tagállamok kölcsönösen bízhatnak a másik menekültügyi rendszereiben, valamint megosztják egymással a terheket, mind a menedékkérők, mind a pénzügyi terhek vonatkozásában.

O'Nions azonban megállapítja, hogy az államok menekültügyi rendszereinek egyenlősége fikció, a tehermegosztás helyett pedig a terhek a másik tagállamra tolása a jellemző tagállami magatartás. A menedékkérők igyekeznek a legfejlettebb ellátórendszerrel és befogadóbb társadalommal rendelkező északi tagállamokban menedéket kérni, ami egyezik a déli tagállamok érdekeivel. A 2013-ban módosított dublini rendelet (Dublin III) már el is ismerte a rendszer működési zavarait. Többek között megtiltja a visszaküldést olyan uniós tagállamokba, ahol a menedékkérők számára fennáll a megalázó vagy embertelen bánásmód kockázata és lehetővé teszi a tagállamoknak, hogy akkor is megvizsgálhassák egy menedékkérő ügyét, ha az a rendeletben foglaltak szerint nem lenne kötelezettségük.

Mindezek ellenére a CEAS lényegében működőképesnek bizonyult a menekültválság kitöréséig. Az Európai Unióba érkező menedékkérők kérelmét megvizsgálják, és viszonylag objektív ismérvek szerint elbírálják. Az európai államok nem küldenek vissza egy menedékkérőt sem közvetlen életveszélybe, még ha gyakorlatuk nem is felel meg maradéktalanul a strasbourgi magas mércének. Viszont O'Nions azon állítása is tény, hogy a menedékkérelmek elbírálását a tényállás mellett a szerencse (melyik hivatalnok bírálja el a kérelmet, milyen jogi segítséget kap a menedékkérő) is jelentős mértékben befolyásolja.

A menekültválság extrém terhelését a Közös Európai Menekültügyi Rendszer önmagában már képtelen volt kezelni. Ezt azonban nem is lehetett elvárni tőle, hiszen a rendszert működtető tagállamok között nincs egyetértés a válság hosszú távú megoldásában.

6. O'Nions könyve humanitárius szemszögből mond ítéletet az európai menekültjogról és az Európai Unió menekültpolitikájáról. Teszi ezt a legfontosabb menekültjogi szakértők kutatási eredményeit felhasználva, nem eltávolodva az európai államok nemzetközi és uniós jogban foglalt kötelezettségeitől. A szerző objektívan írja le az uniós tagállamok nemzeti megfontolásainak és a menekültjogból fakadó kötelezettségek ütközését.

¹⁵ *M.S.S v. Belgium and Greece*, Judgment of 21 January 2011, no. 30696/09.

O’Nions fő kritikájának, miszerint az európai menekültügyben a biztonság kérdése felülírja az emberi jogi szempontokat, részben helyt lehet adni. Mégis, hangsúlyozni kell, hogy a fejlett államok között az Európai Unió vállalja a menekültügyi terhek oroszlánrészét, valódi, teljes körű védelmet biztosítva több millió menedékkérőnek. Bár nem önként vállalja a menedékkérők befogadását, de lényegében betartja a genfi egyezményben foglaltakat. Ha minden állam így tenne, az Európai Uniónak nem is lenne szüksége menekültpolitikára.

Vető Gábor*

* Tudományos segédmunkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Lendület–HPOPs Kutatócsoport, 1014 Budapest, Országház u. 30.
E-mail: veto.gabor@tk.mta.hu.